

# **REFLEXÕES SOBRE DIREITO AMBIENTAL E COMPETÊNCIA MUNICIPAL**

---

**JOSÉ AUGUSTO DELGADO\***

*Ministro do Superior Tribunal de Justiça*

## **VISÃO DO MUNICÍPIO NA ATUAL ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO**

A análise da autonomia e competência dos municípios nas questões ambientais exige, ao meu entendimento, uma apreciação horizontal a respeito de como a Constituição de 1988 disciplinou o assunto. Envolvendo-me com tais idéias, afirmei, em trabalho ainda escrito para a Revista do Centro de Estudos Jurídicos Municipais, entidade da Procuradoria Municipal do Recife, que, na época, tinha como procurador-chefe o professor José Souto Maior Borges, o que agora transcrevo:

A Carta Magna Federal de 1988, em seu art. 18, dispõe que “a organização da República Federativa do Brasil compreende a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. Referido dispositivo expressa a extensão da vontade constitucional inserida como um dos princípios fundamentais a ser obedecido na execução do sistema escolhido pelo Constituinte de 1988 para a formação da República Federativa do Brasil, quando os municípios, ao lado dos estados e do Distrito Federal, de forma indissolúvel passaram a integrá-la. No particular, há de se realçar, com destaque, a aceitação dos municípios como parte integrante da Federação brasileira, alcançando, conseqüentemente, o mesmo grau de dignidade de que são dotados, no contexto federativo, a União e os estados-membros.

---

\* Ministro do STJ, professor de Direito Público (Administrativo, Tributário e Processual Civil), conselheiro consultivo do Conselho Nacional das Instituições de Mediação e Arbitragem e integrante do Grupo Brasileiro da Sociedade Internacional de Direito Humanitário.



A inovação do Texto Constitucional não se caracteriza pelo seu aspecto puramente formai nem tem conteúdo de simples intenção político-administrativa. Há de se considerar que os municípios passaram a ser partes integrantes da Federação brasileira, em face do art. 1º, da CF, que contém uma abrangência principiológica de grande extensão e, conseqüentemente, de força cogente. O referido dispositivo compõe as normas-princípios da Constituição, pelo que é, desde logo, eficazmente, aplicável, agindo com a densidade com que se apresenta.

A interpretação sistêmica do art. 19 com o art. 18, tudo da Constituição Federal, firma o entendimento, no item referente aos municípios, de que a autonomia municipal mostra-se dotada de autenticidade efetiva, daí gerando a possibilidade de ocorrer o fenômeno de tais entidades atraírem, para si, uma competência em expansão, considerando-se, significativamente, a expressão política que tinham e a que agora passaram a ter, com maior fortalecimento, na Federação brasileira.

Evidencia-se, de modo incontestável, que os municípios, por integrarem a República Federativa do Brasil e por serem considerados autônomos, da mesma forma que os estados e o Distrito Federal, devem desenvolver todas as suas atividades políticas e administrativas de modo vinculado aos fundamentos exigidos pela Carta Magna. São co-participes no prevailecimento da força da soberania, respeitando integralmente todos os direitos que a envolvem, velando pela efetiva existência de procedimentos que, em quaisquer circunstâncias, elevem a dignidade da pessoa humana, contribuindo para a expansão dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político, por ser este o querer do art. 1º, incisos I a V, da Constituição Federal.

Em razão de os municípios fazerem parte da Federação, conforme já demonstrado, figurando ao lado da União, dos estados e do



Distrito Federal, estão, também, obrigados a pautar os seus objetivos administrativos no sentido da concretização dos postulados fundamentais do Estado brasileiro e que estão enunciados no art. 39 da Carta Maior, com a dicção assim posta:

Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ressalta do Texto Constitucional que os municípios assumiram um campo maior de responsabilidades institucionais, em razão do que se lhes permitiu uma dosagem mais intensa de liberdade e de autonomia, aliás, condições essenciais para que se configure a efetivação de um processo democrático descentralizado, erradicando-se o autoritarismo até então dominante e dando lugar à existência de uma interpretação dinâmica do federalismo, por não ser possível se fazer desenvolver qualquer processo político em que o poder emana do povo, senão assentado em regras estáveis, modernas e compatibilizadas com os anseios da Nação.

Essas referências revelam a sabedoria do constituinte ao tornar os municípios membros indissolúveis da Federação, permitindo e garantindo que a administração pública se desenvolva de forma equilibrada e com possibilidade de controle mais efetivo pela população, pois a Constituição de um governo que afirma ser democrático só funciona e só produz efeitos sadios quando preenche as idéias e os sentimentos de



seu povo, assegurando, de um modo bem amplo, a participação dos cidadãos.

Tem-se, conseqüentemente, na Carta Magna atual a Federação reformulada, com maior participação dos municípios em sua composição. Embora não corrigido de todo o altíssimo grau de centralização até então existente, foi dado um largo passo para formalizar a integração das comunidades menores na organização político-administrativa do Brasil. Em face desse acontecimento, há necessidade de, no momento vivido, interpretar-se dinamicamente o federalismo brasileiro, na busca da imposição de um processo democrático estável, eficaz, atualizado e que preencha o sentimento da Nação. A forma de federação exigida pela Constituição só provocará organização e estabilidade administrativa se a repartição de competências entre a União, os estados-membros, os municípios e o Distrito Federal desenvolver-se harmonicamente, para que a multiplicidade de interesses não entre em processo de colisão.

Destacam-se, no elenco dos fatores essenciais para o êxito do sistema federativo adotado pela Constituição Federal atual, a liberdade e a autonomia dos municípios, permitindo-lhes eleger o chefe do Executivo e os representantes do Poder Legislativo local, além de ofertar-lhes uma administração própria no que diz respeito aos seus peculiares interesses.

A Constituição de 1988 modificou, como visto, todo o panorama até então existente a respeito da posição dos municípios na Federação. Foram acolhidas, pelo Poder Constituinte, as reivindicações de municipalistas tradicionais, a exemplo de Hel Lopes Meirelles, de saudosa memória, que em vários momentos de sua obra pleiteou com insistência e, por que não afirmar, com veemência, a inclusão dos municípios como parte integrante da Federação.



A materialização desse fato contribuidor para uma maior integração dos municípios no destino da Nação gerou uma série de conseqüências, tais como o reconhecimento constitucional da capacidade dos municípios de se auto-organizarem, elaborando eles próprios as suas leis orgânicas, e a ampliação das competências que até então lhes eram outorgadas. Essa autonomia municipal, assegurada pelos arts. 18, 19 e 30 da Constituição Federal, refletiu também na liberação de controles que o sistema anterior vigente impunha por meio das leis orgânicas que eram elaboradas e impostas pelos estados.

Acrescento agora que, na atual configuração constitucional, há de reconhecer-se aos municípios o direito a um governo próprio, competência exclusiva e o poder de auto-organização. Por tais fundamentos é que o mestre José Afonso da Silva, em seu trabalho "O município na nova Constituição", págs. 343 e segs., in "A nova ordem constitucional - Aspectos polêmicos", editado pela Forense, 1990, vários autores, considerou que a autonomia municipal está hoje assentada em quatro capacidades:

- a) capacidade de auto-organização, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- b) capacidade de autogoverno pela eletividade do prefeito e dos vereadores às respectivas câmaras municipais;
- c) capacidade normativa própria, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;
- d) capacidade de auto-administração (administração própria para manter e prestar os serviços de interesse local).



Explicando o desdobramento das capacidades enunciadas, complementa o insigne professor e doutrinado: "Nessas quatro capacidades, encontram-se caracterizadas a autonomia política (capacidade de auto-organização e de autogoverno), a autonomia normativa (capacidade de fazer leis próprias sobre matéria de sua competência), a autonomia administrativa (administração própria e organização dos serviços locais) e a autonomia financeira (capacidade de decretação de seus tributos e aplicação de suas rendas, que é uma característica da auto-administração)."

Fixados tais postulados a respeito da atual posição dos municípios na Federação brasileira, onde se revela o prestígio do País, torna-se necessário destacar, por ser o cerne deste trabalho, o desenvolvimento da autonomia e da competência assinaladas no referente ao meio ambiente.

### **AUTONOMIA E COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS NA CF DE 1988, EM FACE DA ORDEM SOCIAL E DO MEIO AMBIENTE**

Há, segundo penso, para um melhor ordenamento de idéias na análise do tema, de se partir para a investigação da autonomia municipal em face da ordem social constitucional e a sua vinculação com o meio ambiente.

O panorama da autonomia municipal circunscreve-se, no que já se encontra assentado pela doutrina dominante, no âmbito do território em que está sediado e envolvido por fatores sociais e econômicos, revelando-se, assim, com forte expressão política e jurídica.

Essa maneira de se visualizar o município conduz a considerar a sua função como de extrema relevância, por "desempenhar atividades de caráter local, que se inserem no contexto geral do desenvolvimento e bem-estar nacionais" (Diomar Ackel Filho, "A autonomia municipal na



nova Constituição" in Revista dos Tribunais, set. 1988, vol. 635, págs. 3-7).

Em consequência, o município há de, por meio dos seus administradores, adotar, nos limites do seu território, políticas de desenvolvimento que tenham como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça social, por estar obrigado ao cumprimento do que determina o princípio contido no art. 193 da Constituição Federal.

As atribuições exigidas dos municípios pelo Título VIII (Da Ordem Social) da Constituição Federal, de modo explícito e implícito, no que se relaciona, direta ou indiretamente, com o meio ambiente, são as seguintes:

a) de integração efetiva com o conjunto de ações desenvolvidas pelo poder público central, estadual e pela sociedade, para que sejam assegurados à população os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social (art. 194, caput, CF);

b) de financiamento da seguridade social, de forma solidária com a sociedade, com a União, com os estados e com o Distrito Federal, utilizando recursos provenientes dos seus orçamentos (art. 195, caput, CF);

c) de estabelecimento de políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco de doença e de outros agravos à saúde, concebendo esta como sendo um direito de todos e dever do poder público, prestigiando a liberdade da iniciativa privada no relativo à assistência à saúde, bem como aceitando, de forma complementar, a participação no sistema único a ser implantado e de que cuidam os arts. 196 e 199 da CF;

d) de controle e fiscalização dos procedimentos, do uso de produtos e substâncias de interesse para a saúde; de execução de ações de vigilância sanitária e de controle de epidemias, sem que tais ações importem em invasão das competências exercidas pela União e pelos estados (art. 200, I a II, CF);

e) de comando na formação de recursos humanos na área de saúde e de participação na formulação da política e na execução das ações de saneamento básico (art. 200, IV e V, CF);

f) de colaboração na fiscalização e na inspeção dos alimentos, das bebidas e águas para consumo humano (art. 210, VI, CF).

### **DOS PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS PELA CF SOBRE O MEIO AMBIENTE E A OBRIGATORIEDADE DOS MUNICÍPIOS EM CUMPRÍ-LOS**

O Constituinte de 1988, conscientizado do alto grau a que chegou o progresso humano, para tanto tendo contribuído, inicialmente, a Revolução Industrial no final do século XIX e depois o avanço tecnológico alcançado em razão do progresso científico, alçou o disciplinamento do meio ambiente, no tocante aos aspectos fundamentais, para o corpo da Carta Magna.

Isso decorreu por pressão exercida pelas forças sociais, após concluir que o sistema normativo não continha regras capazes de impedir a turbacão ambiental, no momento em que passou a ser potencialmente danosa para a coletividade.

Os elementos ambientais se apresentavam, até então, controlados e garantidos por disposições comuns e que se caracterizavam pela tutela da segurança ou higiene do trabalho, por protegerem aspectos sanitários ou por cuidarem das atividades desenvolvidas pelas indústrias insalubres e perigosas.





A legislação infraconstitucional exercia os seus efeitos com forte dosagem privatística e não desenvolvia uma defesa global da manutenção integral do meio ambiente, tendo em vista ser setorizado o seu limite de atuação.

As altas taxas de poluição e as conseqüências danosas que elas produziram e produzem na população e na própria natureza, em constante avanço, contribuíram para que o problema deixasse de ser visto como mero atentado às relações de vizinhança para que fosse considerado como de feição publicística, a exigir do Estado uma postura de controle sobre determinadas atividades, especialmente as que se apresentam com características poluidoras, levando ao ponto de só serem iniciadas após serem analisados os efeitos que produzirão no meio ambiente, para o que se submeterão a um processo de autorização prévia.

As razões determinantes do avanço que se identifica não se esgotam nos aspectos acima citados. Há também de se considerar o seguimento adotado pela Carta Magna de se tornar fiel à moderna tendência da concepção social do Estado e dos direitos dos cidadãos, fugindo de qualquer traço egoístico no trato dos direitos e garantias individuais, para se apresentar, de modo bem destacado, com uma dimensão reveladora de sustentação da expansão social. Ao assim retratar, revelou, de modo explícito, a revisão que fez do papel desempenhado pelo homem no círculo social, dotando o ordenamento jurídico de instrumentos definidores de novas entidades e com capacidade de imposição no relacionamento do ser humano com a coletividade.

Na análise desses aspectos postos na Carta Magna, não podem ser desconsideradas as influências exercidas por comportamentos adotados por algumas nações estrangeiras, especialmente a posição líder assumida pela Inglaterra, em 1876, quando ordenou e resumiu no *Rivers Pollution Prevention Act* as normas costumeiras que tinham como



finalidade evitar a poluição da água. Afirma-se que esse país foi o primeiro na Europa a se preocupar, de modo sistemático, com a matéria. De outro lado, há de se ter em conta que a concepção, hoje dominante, de o Estado ter uma função essencialmente social foi fator de influência na visão constitucional da atualidade sobre os variados aspectos que envolvem o meio ambiente. É certo que tais modificações, todas elas surgidas em face do desenvolvimento das atividades econômicas e das maiores exigências sociais, impuseram ao legislador constitucional uma visão modificadora a respeito da solidariedade, pelo que são impostas algumas limitações a determinados direitos fundamentais, especialmente os que cuidam de proteção da propriedade e da livre iniciativa econômica, tudo se destinando a proteger uma melhor qualidade de vida.

Em uma concepção de natureza objetiva, o regramento constitucional sobre a proteção do meio ambiente visa a tutelar determinado bem jurídico, que pode ser identificado como a necessidade da humanidade de usar água pura e limpa, de absorver ar sadio, de ter solo adequado para o atendimento das necessidades vitais, de receber clima desprovido de elementos prejudiciais à saúde e de gozar de ambiente onde os ruídos sejam contidos e o verde preservado.

Identifica-se, em consequência, no Texto Constitucional atual, a capacidade de regular grandes problemas, como o da proteção ao meio ambiente, confirmando assim a afirmação, já tantas vezes repetidas, de que o Direito, como símbolo de uma ordem social justa, é o único caminho para que os povos alcancem as suas aspirações, todas elas decorrentes da necessidade do homem de conservar um padrão de vida compatível com o seu merecimento.

As regras constitucionais sobre o meio ambiente se presumem terem sido produzidas por todos os órgãos e forças vivas da Nação, pelo que elas encerram disposições fundamentais sobre a matéria e que,



certamente, em decorrência de serem de conteúdo genérico, em face da própria natureza hierárquica como se apresentam, exigem ser compreendidas, o que só pode ser alcançado através da adoção de processo interpretativo sistêmico.

O exame das normas constitucionais sobre o meio ambiente deve ser feito com as mesmas dificuldades com que se apresentam os estudos sobre outras normas de mesma hierarquia. Há de se ficar atento para administrar-se com êxito o fosso profundo existente entre as disposições postas na Carta Magna e a sua compatibilidade com as realidades concretas que elas pretendem regular, tudo na tentativa de fazer desaparecer os efeitos negativos dessa situação. O certo é que, conforme bem demonstrado na história da aplicação das constituições, há sempre uma tentativa de resistência à obediência de princípios inovadores adotados por qualquer carta magna, especialmente quando tratam de fenômenos políticos, sociais ou jurídicos modificadores de estruturas anteriores.

Não obstante os obstáculos acima anunciados, deve-se, contudo, considerar que, conforme já assinalou Celso Antônio Bandeira de Melo, in Eficácia das normas constitucionais, RDP 57/ 58:236, "uma Constituição, desde logo, define-se como um corpo de normas jurídicas. De fora parte quaisquer outras qualificações, o certo é que consiste, antes de mais nada, em um plexo de regras de Direito. A Constituição não é um simples ideário. Não é apenas uma expressão de anseios, de aspirações, de propósitos. É a transformação de um ideário, é a conversão de anseios e aspirações em regras impositivas, em comandos, em preceitos obrigatórios para todos: órgãos do Poder e cidadãos. Como se sabe, as normas jurídicas não são conselhos, opinamentos, sugestões. São determinações. O traço característico do Direito é precisamente o de ser disciplina obrigatória de condutas. Daí que, por meio das regras jurídicas,



não se pede, não se exorta, não se alvitra. A feição específica da prescrição jurídica é a imposição, a exigência. Mesmo quando a norma faculta uma conduta, isto é, permite -ao invés de exigir-la -, há, subjacente a essa permissão, um comando obrigatório e coercitivamente assegurável: o obrigatório impedimento a terceiros de obstem o comportamento facultado a outrem e a sujeição ao poder que lhes haja sido deferido, na medida e condições do deferimento feito".

Se as normas constitucionais sobre o meio ambiente são frutos do que foi reivindicado pela Nação, elas se apresentam, conseqüentemente, de modo denso, pelo que há necessidade, em face de suas imposições, de serem tomadas decisões de conteúdo inequívoco para que elas alcancem os seus objetivos.

### **PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE NO PREÂMBULO DA CARTA MAGNA E A REPERCUSSÃO NOS MUNICÍPIOS**

A afirmação dos constituintes de 1988, no Preâmbulo da Constituição Federal! que promulgaram, é no sentido de que se instituiu um Estado Democrático destinado a assegurar à sociedade brasileira, entre outros direitos, o de bem-estar. Isto significa que há determinação para a implantação de um Estado que desenvolva atividades no sentido do homem sentir-se em perfeita condição física ou moral, com conforto de saúde e em relação de comodidade com a natureza. E, no contexto das condições contribuidoras para o bem-estar do ser humano, exige-se, de modo imperioso, a existência de um meio ambiente livre de poluição e de outras situações que lhe causem danos.

Deixando ao largo a discussão a respeito do Preâmbulo fazer parte ou não da Constituição, o certo é que, conforme assinalam Celso Bastos e Ives Gandra da Silva Martins, em sua obra Comentários à Constituição do Brasil, 1ª ed., vol. 1, pág. 409, ele deve ser considerado, sob o ponto de vista material, como integrando o Texto Constitucional.



Assim sendo, ele atua com força de retratar a vontade da Nação, encerrando o compromisso do constituinte com os fenômenos sociais, políticos e jurídicos submetidos ao controle do querer da Carta Magna, justificando, também, o compromisso solenemente assumido com as reivindicações da sociedade.

Verifica-se, conforme demonstrado, que a preocupação do constituinte de 1988 com o meio ambiente foi deflagrada a partir do Preâmbulo da Carta, revelando assim ser obrigação do Estado perseguir o alcance, além de outros, desse fim, atingindo plenamente tal objetivo. A tanto devem os municípios desenvolver as atividades administrativas.

### **O MEIO AMBIENTE COMO UM DOS ELEMENTOS CONTRIBUIDORES PARA O ALCANCE DA DIGNIDADE HUMANA**

O art. 1º, inciso III, da Constituição Federal, dispõe que a dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal, tudo constituído em um Estado Democrático de Direito. Tem-se, logo no primeiro artigo da Carta, a inserção desse princípio fundamental a ser alcançado pela atuação concreta do Estado e que se resume em se outorgar aos cidadãos todos os direitos substanciais, quer sejam os considerados como individuais clássicos, quer sejam quaisquer outros que contenham fundo econômico ou social. Com razão, portanto, todos aqueles que afirmam ser hoje o Estado obrigado, por ser um dos seus principais fins, a propiciar todas as condições para que as pessoas se tornem dignas, para tanto contribuindo com a execução de programas que melhorem a qualidade de vida humana, o que exige, ao lado da proteção do exercício da liberdade e da proibição de quaisquer meios de tortura moral ou física, a adoção de práticas administrativas para a consecução de um meio ambiente sadio. A realidade hoje vivida com a poluição industrial, com o uso de substâncias detergentes (biodegradáveis), com a infecção das águas, a alteração da



imagem da natureza com a utilização dos hidrocarburentes, dos anticriptógamos e dos fertilizantes, todo provocando uma turbacão ambiental, revela o quanto há necessidade de o Estado agir com a finalidade de permitir aos seus administrados o gozo de uma vida sadia, sem agressão, por ato de terceiros, à sua dignidade como ser humano. Essa lesão ocorre quando se fere o equilíbrio da natureza, dificultando consequentemente o padrão natural de vida, por se desestabilizar o bem produzido para a saúde do homem pela limpeza, pela pureza da água, do ar e do solo.

### **A PROMOÇÃO DO BEM DE TODOS COMO UM DOS OBJETIVOS FUNDAMENTAIS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**

A Carta Magna dispõe, no seu art. 31, inciso IV, que um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil é o de promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. A promoção do bem de todos só será alcançada quando, de modo igual, a totalidade da população brasileira possa se beneficiar dos direitos e garantias fundamentais que lhe são assegurados. Extrai-se da imposição contida na regra em apreço, tendo em vista o aspecto relativo ao meio ambiente, que, mais uma vez, o Constituinte se preocupou em tornar obrigatória a atuação administrativa do Estado no sentido de fazer consolidar uma situação de vida que proporcione bem-estar coletivo, sem discriminação de qualquer espécie. É sabido que inexistente preceito constitucional sem objetivo, por mais programático que se apresente em sua dicção. É tarefa do intérprete extrair da norma constitucional a produção de seu efeito cogente, sob pena de não se justificar a existência daquela regra jurídica. Ora, no instante em que a Constituição Federal determina ser missão fundamental do Estado promover o bem de todos, por mais que o faça de modo generalizado, está obrigando a que os administradores públicos, sem exceção, tenham um comportamento vinculado aos caracteres essenciais



da determinação referida, sob pena de se violar flagrantemente o texto da Lei Maior. E no amplo conceito de promover o bem de todos, está inserido, fora de qualquer dúvida, o de se proteger o meio ambiente, causa determinadora de um melhor padrão de vida que a todos é oferecido.

Insisto em lembrar que o dispositivo ora comentado faz parte do rol dos princípios fundamentais ditados pela Carta Maior, que se voltam para o fenômeno de o Estado assegurar a garantia preconizada para os cidadãos. Não é, portanto, uma pura norma programática.

É, sem sombra de dúvida, uma norma constitucional de garantia, não admitindo, sob qualquer pretexto, o seu descumprimento. Por ser ditada de forma genérica, exige legislação integradora de eficácia plena, o que deve ser concretizado pelo Estado de forma imediata e sem tergiversação. O não cumprimento de tornar realidade esse princípio fundamental gera a adoção de medidas urgentes por parte do corpo social, entre as quais a utilização do mandado de in-junção e a de fazer apurar responsabilidades administrativas pela violação do preceito maior que a todos obriga.

### **A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE PELA AÇÃO POPULAR E PELA AÇÃO CIVIL PÚBLICA A SEREM MOVIDAS CONTRA O MUNICÍPIO**

No Título II da Constituição Federal, Dos Direitos e Garantias Fundamentais, entre os direitos e garantias individuais e coletivos, encontra-se o de qualquer cidadão ser considerado como parte legítima para propor ação popular com a finalidade de anular ato lesivo ao meio ambiente. É o que decorre do regramento posto no art. 5º, inciso LXXIII da Carta Magna.

Por esse dispositivo constitucional, considera-se legitimado para ser sujeito ativo processual da ação popular quem for eleitor, e sujeito passivo qualquer pessoa pública ou privada, autoridades,



funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado qualquer ato lesivo ao meio ambiente. Pode, em consequência, a ação ser proposta contra a União Federal, o Distrito Federal, os estados, os municípios, as entidades autárquicas, as sociedades de economia mista, as empresas públicas, os órgãos autônomos de prestação de serviços, as fundações, as concessionárias e permissionárias de serviço público e quaisquer outras entidades que recebam subvenções, de qualquer forma, dos cofres públicos.

A pretensão do sujeito ativo é anular o ato lesivo contra o meio ambiente, nas hipóteses seguintes:

- a) quando o ato praticado não for da competência do agente público que o fez existir, válido e eficaz;
- b) por o mesmo se apresentar viciado pela constatação de omissão ou de observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à sua existência ou seriedade;
- c) ser manifesta a ilegalidade do seu objeto, por violar dispositivo expresso da lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) não ocorrerem motivos que justifiquem a sua existência, por serem materialmente inexistentes ou juridicamente inadequados ao resultado obtido;
- e) se comprovar desvio de finalidade, por o agente tê-lo consumado visando fim diverso daquele previsto, de modo explícito ou implícito, na regra de sua competência.

É a ação popular um meio especial de acesso ao Judiciário, por permitir que qualquer cidadão, mesmo que não obtenha direta ou indiretamente qualquer proveito com a solução da questão, provoque a atividade jurisdicional do Estado, expressando, apenas, o desejo de





proteger o interesse da coletividade. É, como adequadamente assinalam os doutrinadores constitucionalistas, um direito de natureza política, oriundo dos efeitos do regime democrático, que tem por finalidade assegurar a qualquer administrado eleitor controlar a legalidade administrativa. No particular, é sempre conveniente lembrar, pela forma adequada como tratou o tema, a lição de José Afonso da Silva in “Ação popular constitucional – Doutrina e processo”, Revista dos Tribunais, pág. 195:

Como já vimos, a ação popular constitui um instituto de democracia direta, e o cidadão que a intenta fá-lo-á em nome próprio, por direito próprio, na defesa de direito próprio, que é o de sua participação na vida política do Estado, fiscalizando a gestão do patrimônio, a fim de que esta se conforme com os princípios da legalidade e da moralidade. Diretamente, é certo, o interesse defendido não é do cidadão, mas da entidade pública ou particular sindicável e da coletividade, por consequência.

Tem-se, assim, ao lado de outros instrumentos processuais, a ação popular como instrumento eficaz para se anular os efeitos danosos praticados contra o meio ambiente. É de ser registrado que, não obstante no sistema constitucional anterior na expressão “patrimônio público” abranger o meio ambiente, tem-se, hoje, esse bem ecológico protegido de forma autônoma, evitando-se, assim, qualquer dúvida a respeito do querer da norma constitucional.

O cidadão, ao utilizar-se da ação popular constitucional, pode, de modo útil, impedir, por atuação do Poder Judiciário, que atentados sejam cometidos contra o meio ambiente, fazendo com que atividades com ele relacionadas, como a da caça, a da mineração, a da irrigação, a nuclear, a da manipulação de material genético, a do garimpo, se desenvolvam de modo voltado para o bem-estar social. Do mesmo modo, impede-se também a poluição das águas; protegem-se as cavidades naturais subterrâneas; regula-se adequadamente o uso da energia de



qualquer espécie; conserva-se a fauna; não se permite a degradação da flora; põe-se um freio na devastação das florestas; regula-se a utilização racional do mar territorial, o gozo das praias fluviais, das praias marítimas, dos recursos da plataforma continental; mantém-se a integridade dos sítios arqueológicos e pré-históricos e adota-se uma política de controle sobre a utilização dos recursos naturais da zona que for exclusivamente considerada econômica.

Registre-se que a ação popular constitucional não restringe, em qualquer oportunidade, o uso da chamada ação civil pública. Esta, conforme disciplinamento ditado pela Lei nº 7.347/85, tem por objeto a defesa dos interesses difusos mencionados em seu art. 1º (o meio ambiente, o consumidor; bens e direitos de valor histórico, estético, artístico, turístico e paisagístico) e é considerada como uma ação com características ideológicas e coletivas, podendo ser proposta por qualquer dos extraordinariamente legitimados a integrarem o pólo ativo (Ministério Público, União, estados e municípios, autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista ou por associação que esteja constituída há pelo menos um ano nos termos da lei civil e inclua, entre as suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico), que atuam como substitutos processuais dos lesados.

O Ministério Público, ao se tornar sujeito ativo processual da ação civil pública, está desenvolvendo, o que faz de modo obrigatório, a sua função institucional, nos termos impostos pelo art. 129, III, da Constituição Federal:

"São funções institucionais do Ministério Público: (...)



III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos."

A ação popular é, por sua natureza, individual. Isso não impossibilita, contudo, que determine o fenômeno da conexão ou da continência em relação à ação civil pública, caso em que pode haver reunião de processos para a unidade de julgamento. Necessário apenas que se apresentem os requisitos processuais para esse proceder. Pelos mesmos fundamentos, admite-se a possibilidade de haver litispendência entre ambas.

O Superior Tribunal de Justiça já decidiu no sentido acima exposto. Confira-se:

Competência. Conflito. Privatização de empresas estatais. Leilão do controle acionário. Ação civil pública e ações populares.

Conexão. Prevenção. Juiz federal que primeiro despachou. A ação civil pública deve ser ajuizada, em regra, no foro do local onde ocorreu o dano. Tratando-se de comarca em que não há juiz federal, desloca-se a competência para o juiz de direito do estado. Já a propositura da ação popular prevenira a jurisdição do juízo para todas as ações posteriormente intentadas contra as mesmas partes e sob os mesmos fundamentos. Correndo as ações em juízos de competência territorial diversa, a falta de citação (aqui não é a falta?), tornou-se preventivo aquele que despachou em primeiro.

(Conflito de competência nº 3911/DF, rel. min. Hélio Mosimann, 1ª seção, julgado em 15/06/93).

## **A COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS EM MATÉRIA AMBIENTAL**

A repartição de competência entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, revela, conforme assinala José de Oliveira Baracho, que ela é essencial à definição jurídica da Federação, por dela decorrer o princípio federativo de que cada um dos componentes tem sua



órbita de ação circunscrita, que decorre da Constituição Federal, como fundamento jurídico do Estado.

O nosso sistema constitucional sempre seguiu o sistema de repartição de competências clássicas pregadas pelo Direito norte-americano, pelo que adota-se a seguinte fórmula: enumeram-se as competências que tocam à União e aos municípios, ficando as demais com os estados.

Impondo uma disciplina sobre a matéria, observa-se a possibilidade de se dividir em dois campos as espécies de competência:

- a) as de natureza legislativa e as de natureza administrativa;
- b) a privativa, a concorrente e a cumulativa.

Sem se estabelecer um debate sobre a referida classificação, por incabível no presente trabalho, passa-se a registrar, no tocante ao meio ambiente, como desenvolve-se a competência dos municípios, tendo em vista os dispositivos da Carta Magna.

Estabelecendo-se um esquema para a apreciação da matéria pode ser afirmado que os municípios são competentes, em matéria ambiental, conforme a Constituição Federal:

- a) privativamente:

- a.1) para legislar e para administrar sobre assuntos de interesse local, competência que desenvolve com plenitude e que exerce sem qual quer subordinação, com apoio no art. 30, I, CF;

- a.2) para suplementar a legislação federal e a estadual, no que couber (art. 30, II, CF);

a.3) para organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (art. 30, V, CF);

a.4) para manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (art. 30. VI, CF);

a.5) para prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população (art. 30, VII);

a.6) para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII, CF);

a.7) para obrigar-se a aceitar a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, X, CF);

a.8) para constituir guardas municipais destinadas a proteger os seus bens, serviços e instalações, conforme previsto em lei (art. 144, § 8º

a.9) para executar uma política de desenvolvimento urbano de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes (art. 182. caput):

a.10) para adotar, obrigatoriamente, plano diretor aprovado pela Câmara Municipal, quando a população da cidade for de mais de vinte mil habitantes, considerando-o como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (art. 182, § 1º. CF);



a.11) para exigir, nos termos da lei federal e com base em lei específica, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, desde que a área esteja incluída no plano diretor, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo (art. 182, § 4º. CF);

a.12) para atuar, prioritariamente, no ensino fundamental e pré-escolar, fazendo inserir no currículo a disciplina sobre proteção ao meio ambiente (art. 211, § 2º, CF), sob pena de ser responsabilizada a autoridade competente pelo não oferecimento desse ensino obrigatório ou pela sua oferta irregular (art. 208, § 2º, CF);

a.13) para conduzir, nos limites do seu território, os objetivos do plano nacional de educação, de duração plurianual, visando articular e desenvolver o ensino de modo que os seus resultados conduzam a ajudar a promoção humanística, científica e tecnológica do País, onde se inclui a constante preocupação com o meio ambiente (art. 214, V. CF);

a.14) para o dever de defender e preservar para as futuras gerações o meio ambiente nos limites do seu território, por se constituir em um direito subjetivo de todos os habitantes do município o meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 caput, CF);

a.15) para incumbir-se, nos limites do seu território, de preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; de preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético; e de definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente



protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, § 1º, III, CF);

a.16) para exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

a.17) para fiscalizar a produção, a comercialização e o emprego de técnica, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, ou denunciando a infração ao ente político que for competente (art. 225, §12, V, CF);

a.18) para promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (art. 225, § 1º, VI, CF);

b) de modo comum com a União, os Estados e o Distrito Federal:

b.1) para cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência {art. 23, 11, CF);

b.2) para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, VI, CF);

b.3) para preservar as florestas, a fauna e a flora (art. 23, VII, CF);

b.4) para promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, CF);



b.5) para combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X, CF);

b.6) para registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios (art. 23, XI, CF);

b.7) para estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito (art. 23, XII. CF).

No que se refere ao problema da competência concorrente, entendo que a Constituição Federal excluiu, de modo proposital, o município. Não obstante assim se posicionar, permitiu, contudo, que o município suplementasse a legislação federal e a estadual no que coubesse (art. 30, II, CF), com o que colocou ao alcance do município, de modo não técnico, a competência concorrente. Dentro desse quadro, o município pode legislar sobre meio ambiente (VI, art. 23), suplementando a legislação federal e estadual, em âmbito estritamente local.

Deve observar, apenas, que no âmbito da legislação concorrente (ou vertical) há uma hierarquia de normas: a lei federal tem prevalência sobre a estadual e a municipal, e a estadual sobre a municipal.

A lei federal não pode, porém, afetar a autonomia do município determinando, por exemplo, que se abstenha ou , atue em certo sentido. No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais (art. 24, § 1º, CF). Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades (art. 24, § 3º, CF).





## **DELINEAMENTO E DETALHAMENTO DA COMPETÊNCIA DOS MUNICÍPIOS EM MATÉRIA AMBIENTAL**

Uma visão conjuntural da autonomia e da competência dos municípios em matéria ambiental permite que se estabeleça um delineamento detalhado que se espalha nas seguintes permissibilidades legais administrativas:

- a) elaborar e executar plano municipal de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- b) planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente, secas e inundações;
- c) instituir sistema municipal de colaboração com a União no gerenciamento de recursos hídricos;
- d) instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;
- e) atuar, na proteção do seu peculiar interesse, sobre águas, trânsito e transporte, atividades nucleares de qualquer natureza;
- f) legislar sobre direito urbanístico e atuar na proteção das florestas, da caça, da pesca, da fauna, da conservação da natureza, da defesa do solo e dos recursos naturais e controle da poluição;
- g) adotar planos municipais de gerenciamento costeiro;
- h) defender e preservar o meio ambiente, de modo cumulativo, com a União e os estados, assegurando o direito que tem todos os cidadãos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- i) preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

j) preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

l) definir, no círculo dos seus limites, espaços territoriais e os componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

m) exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

n) controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

o) promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

p) proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

## **O MUNICÍPIO DIANTE DA POLUIÇÃO**

O controle da poluição é, também, competência que os municípios exercem em comum com a União, os estados e o Distrito Federal.

Diz o art. 23, CF, VI: "É da competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:



VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de duas formas: (...)

O art. 24, CF, afirma que "compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)"

Os municípios não entraram, conforme visto, na competência concorrente ambiental definida no art. 24 da Carta Maior.

Estariam proibidos de legislar sobre meio ambiente?

Não. Permite o art. 30, I, CF, que recebe, no caso, interpretação sistêmica e de acordo com a finalidade a ser alcançada.

Tem, em consequência competência livre para legislar, sem ser em caráter de complementariedade, no referente ao controle da poluição no âmbito do seu território.

Podem, por via da conclusão exposta:

- criar Secretaria de Meio Ambiente;
- instituir sistema de licenciamento de atividades poluidoras ou potencialmente poluidoras;
- substituir sistema de licenciamento do uso de recursos naturais, aplicando as regras jurídicas, estaduais, e municipais.

Há, sobre o assunto, artigo de Paulo Afonso Lemes Machado - "RF 469/35 - Urbanismo e poluição"; Helita Barreira Custódio - "Autonomia do município na preservação do meio ambiente", Res. Universitária, págs. 19/20, 1976, e Toshio Mukay - "Âmbito. Competência. Instrumentos e problemas jurídicos da proteção ambiental urbana no Brasil", Rev. Município Paulista - vols. 9-11. pág. 18.

## **OS MUNICÍPIOS E A POLUIÇÃO NUCLEAR**



<http://bdjur.stj.gov.br>

Os municípios podem obrigar as empresas federais que tenham atividades nucleares a realizarem medidas da radiação, conforme previsão contida no art. 24, VI, CF, o qual deve ser interpretado com o art. 225, caput, tudo em combinação com os arts. 170, caput, e 59. caput, CF.

Os referidos dispositivos expressam os seguintes comandos:

"Art. 24: Compete à União, aos estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; (...)"

Como visto, o legislador constituinte não outorgou competência aos municípios para, concorrentemente, legislar sobre a proteção ao meio ambiente. Contudo, mais adiante, no art. 225, determinou:

Art. 225: Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações,

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;



III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade.

§ 2º - Aquele que explorar recursos minerais fica obrigado a recuperar o meio ambiente degradado, de acordo com solução técnica exigida pelo órgão público competente, na forma da lei.

§ 3º - As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados.

§ 4º - A Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira são patrimônio nacional e sua utilização far-se-á, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

§ 5º - São indisponíveis as terras devolutas ou arrecadadas pelos Estados, por ações discriminatórias, necessárias a proteção dos ecossistemas naturais.



§ 6º - As usinas que operem com reator nuclear deverão ter sua localização definida em lei federal, sem o que não poderão ser instaladas.

Observe-se que no art. 225, da CF, está colocada a incumbência do poder público de defender o meio ambiente, incluindo-se, conseqüentemente, o município.

Se tal determinação constitucional não bastasse, restaria, ainda, a obediência que os municípios devem ter aos "princípios gerais da atividade econômica", que estão definidos no art. 170:

A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - Soberania nacional;

II - Propriedade privada;

III - Função social da propriedade;

IV - Livre concorrência;

V - Defesa do consumidor;

VI - Defesa do meio ambiente;

VII - Redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - Busca do pleno emprego.

Evidente que impera, em qualquer situação, o disposto no art. 59, da CF: "Todos são iguais perante a lei. sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) "



Não está o município legislando sobre energia nuclear. Sim sobre controle da poluição nuclear no âmbito do seu território, protegendo, assim, o interesse ambiental local.

### **A ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS NO CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS**

Os municípios têm peculiar interesse na organização dos serviços de limpeza pública (capinação, varrição etc.) e coleta, transporte e depósito de resíduos sólidos. O mesmo ocorre quanto à regularização dos aterros sanitários e o exercício do comércio do lixo. E também da competência dos municípios explorar usinas de incineração ou legislar a respeito.

A doutrina tem sugerido que nas regiões metropolitanas seja estudada a criação de uma empresa pública em que diversos municípios integrar-se-ão na coleta e destinação do lixo.

#### **Elaboração do zoneamento municipal**

É de suma importância para a proteção ambiental o denominado "zoneamento municipal". O art. 182, § 29, da CF, disciplina o assunto:

Art.182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.



As características da disciplina desse zoneamento são:

- a) deve constar na Lei Orgânica;
- b) será instrumento de integração urbano-rural;
- c) controlará o processo de urbanização, para assegurar-lhe equilíbrio e evitar o despovoamento das áreas agrícolas e pastoris;
- d) organizará as funções da vida coletiva, abrangendo habitação, trabalho, circulação e recreação;
- e) cuidará da formação de centros comunitários rurais.

Esses planos de zoneamento são obrigatórios para os municípios.

## **OS MUNICÍPIOS E O ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL**

Os municípios não perderam a liberdade de criar normas no concernente ao estudo do impacto ambiental, mesmo diante da existência de leis federais. Estas prevalecem em sua generalidade, o campo do estudo do impacto ambiental é amplo e não foi de todo preenchido pela norma federal.

A atuação do município enriquecerá a Resolução nº 001/86 do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente).

No particular, há a Lei nº 6.938, de 31/08/81, dispondo sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação.

## **MUNICÍPIO E PARCELAMENTO DO SOLO URBANO**

A questão do parcelamento do solo urbano há de ser regulada, com precisão, pelos municípios, com vistas aos aspectos de proteção ambiental.





A Lei nº 6.766/79 traça normas imperativas para o parcelamento do solo urbano, fixando parâmetros que deverão ser obedecidos pela legislação municipal ao adaptá-la aos seus aspectos locais.

## CONCLUSÃO

Louvamos o municipalismo brasileiro com as palavras do eminente doutrinador da primeira Constituição Republicana, João Barbalho: "É sabido que o município é uma miniatura da pátria, uma imagem reduzida dela, sendo nas coisas políticas o primeiro amor do cidadão. Esse amor, esse afeto ao torrão natal, ao círculo de relações de vizinhança, de contigüidade, de comunhão de interesses, engendra o espírito de civismo que a autonomia local desenvolve e nobilita; de onde veio a dizer-se que o município é a escola primária da liberdade."

A autonomia é, certamente, o elemento que faz vicejar essa célula, pois sem ela o município seria um ente amorfo, capitania legada aos donatários do poder central indiferente as Peculiaridades locais, misturando-se ao descolorido contexto geral como mera circunscrição territorial.

Por essa razão, até mesmo o Papa Pio XI proclamou em sua encíclica Quadragésimo Anno, ser "injustiça, grave erro e inversão da ordem natural cometer-se à comunidade maior e superior aquilo que pode ser feito e obtido pela comunidade menor e menos elevada". A propósito, anota Machado Paupério, com muita propriedade, que "o direito de auto-administrar-se, pertencendo ao povo nas democracias, pertence-o em cada um dos seus círculos de convivência, em cada um dos graus de sua formação", aduzindo: "Daí a diversidade. Cada município poderá ter sua forma própria de organização. A padronização não se coaduna com a vida, que implica, por si mesma, em diversidade."



